Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 158 (R 2048)

Voorstel van Rijkswet van het lid Taverne tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met het laten vervallen van de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring van verdragen met een ieder verbindende bepalingen

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 september 2015

Inleiding

De initiatiefnemer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reacties van de leden van de fracties van de VVD, PvdA, CDA en D66. Hij dankt de leden voor hun inbreng en hoopt middels deze nota onderhavig wetsvoorstel nader toe te lichten en de vragen naar tevredenheid te beantwoorden.

Alvorens op de specifieke vragen in te gaan, maakt de initiatiefnemer graag enkele algemene opmerkingen. De vragen van de leden van de fracties van de VVD, PvdA, CDA en D66 gaan indirect over het in stand houden van de balans tussen snel en efficiënt bekrachtigen van verdragen enerzijds, en maximale parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van verdragen anderzijds. De initiatiefnemer vindt de balans tussen deze twee uitgangspunten cruciaal voor de Nederlandse verdragspraktijk en is blij dat de regering deze twee uitgangspunten ook in acht wil nemen.

Graag wijst de initiatiefnemer erop dat onderhavig voorstel overwegend positief is ontvangen in academische kringen. Hierbij verwijst de initiatiefnemer naar de beschreven reacties in zijn reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.[1]

De initiatiefnemer is er niet van overtuigd dat de verdragspraktijk ernstige vertraging zou oplopen na inwerkingtreding van onderhavig initiatiefvoorstel. Het is op dit moment lastig te voorspellen hoeveel verdragen in de toekomst als gevolg van deze wijziging uitdrukkelijk zullen worden goedgekeurd. Overigens houdt het Ministerie van Buitenlandse Zaken zelf niet bij welke verdragen mogelijk een ieder verbindende bepalingen bevatten.

[1] Kamerstukken II 2014/15, 34 158, nr. 4, blz. 5. Zie T. Barkhuysen, «parlement moet minder (stil)zwijgen bij sluiting, wijziging en opzegging van verdragen», *Nederlands Juristenblad* 2015/453, afl. 9, blz. 551. Zie ook C.B. Modderman, «De Staten-Generaal en de totstandkoming van verdragen» *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2015, afl. 1, blz. 34–60.

kst-34158-7
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Desalniettemin is de initiatiefnemer bereid een evaluatiebepaling in zijn voorstel op te nemen. De initiatiefnemer stelt voor dat na vijf jaar deze wijziging van de Rgbv geëvalueerd zal worden. Mocht na vijf jaar blijken dat het tijdsbeslag voor de regering en de Staten-Generaal bij verdragssluiting dusdanig is toegenomen dat Nederland veel minder effectief kan opereren bij verdragsonderhandelingen, dan is dat een argument om te reflecteren en eventueel bij te sturen. Deze evaluatiebepaling zal conform bijgevoegde nota van wijziging worden ingevoegd.

Beantwoording van de gestelde vragen

De initiatiefnemer constateert met de leden van de VVD-fractie dat de regering tijdens onderhandelingen met verdragspartners steeds oog dient te hebben voor de wijze waarop verdragsbepalingen doorwerken in de Nederlandse rechtsorde. De initiatiefnemer concludeert echter niet dat er in die zin voldoende waarborgen zijn in de huidige goedkeuringsprocedure. De regering heeft de grondwettelijke plicht de internationale rechtsorde te bevorderen, maar de Staten-Generaal en regering hebben gezamenlijk de plicht te kijken naar de precieze uitwerking van verdragsverplichtingen voor de rechten en plichten van burgers in Nederland. Vandaar dat de goedkeuring van verdragen in beginsel bij wet plaatsvindt. Tijdens de totstandkoming van de Rgbv zag de regering geen aanleiding om deze procedure te wijzigen.[2] Ook de Raad van State zag onvoldoende aanleiding om het stelsel van goedkeuring te wijzigen.[3] De initiatiefnemer beoogt evenmin het huidige stelsel rigoureus te herzien. De initiatiefnemer constateert echter dat er een wettelijk gebrek kleeft aan de goedkeuringsprocedure ten aanzien van een ieder verbindende verdragsbepalingen. Deze bepalingen hebben ingevolge artikel 94 van de Grondwet voorrang boven alle nationale wettelijke en grondwettelijke bepalingen. Dat gegeven alleen al rechtvaardigt onderhavige wijziging van de Rgbv.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het voorstelbaar is dat er «onnodig goedkeuringsprocedures daadwerkelijk worden opgestart in beide Kamers». Voor zover deze leden bedoelen dat er meer verdragen uitdrukkelijk aan het parlement zullen worden voorgelegd, dan bevestigt de initiatiefnemer dat er inderdaad vaker verdragen uitdrukkelijk zullen worden voorgelegd aan het parlement dan thans het geval is. De initiatiefnemer wijst deze leden er overigens op dat goedkeuringsprocedures niet worden opgestart in het parlement, maar dat het aan de regering is en blijft om een eerste keuze te maken voor uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring. De initiatiefnemer acht de kans niet groot dat er sprake zal zijn van «debatinflatie» over verdragen. Ook al is het op voorhand lastig een concrete inschatting te maken over het aantal verdragen waarover naar aanleiding van deze wetswijziging debat gevoerd zal worden, beide Kamers kunnen nog altijd besluiten een goedkeuringswet louter schriftelijk te behandelen en vervolgens als hamerstuk af te doen. Dit gebeurt in de praktijk al. Zo zijn inmiddels acht van de eenentwintig goedkeuringsvoorstellen die tijdens de huidige Kamerperiode zijn ingediend als hamerstuk afgedaan in de Tweede Kamer.[4] Daarnaast verwijst de initiatiefnemer naar de inleiding van deze nota en de beschreven opname van een evaluatiebepaling.

Voorts is de initiatiefnemer van mening dat geen enkel debat dat gaat over de vraag in hoeverre verdragsbepalingen een ieder verbindend zijn, een «onnodig» debat is. De initiatiefnemer roept in herinnering dat het

[2] Kamerstukken II 1988/89, 21 214 (R 1375), nr. 3, blz. 5–6.
[3] Kamerstukken II 1988/89, 21 214 (R 1375), B, blz. 2.
[4] Op basis van informatie van het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer.

debat zal gaan om bepalingen die in Nederland voorrang krijgen boven alle nationale wetgeving en zelfs boven de Grondwet. Naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State en de VVD-fractie benadrukt de initiatiefnemer dat soms tijdens een goedkeuringsprocedure geenszins duidelijkheid bestaat over de vraag in hoeverre verdragsbepalingen een ieder verbindende kracht hebben. Dat betekent volgens de initiatiefnemer allerminst dat er daarom maar beperkt of geen debat over deze vraag zou moeten plaatsvinden. Als er debat is gevoerd naar aanleiding van deze vraag, kan de rechter na inwerkingtreding van een verdrag vaker dan nu kennisnemen van de opvattingen van de wetgever op dit punt. Dat is een positief effect van dit wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen naar een oordeel van de initiatiefnemer over een alternatief dat door de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgesteld. De Afdeling heeft voorgesteld dat de Tweede Kamer om een regeringsnota zou kunnen verzoeken, waarbij de regering een nadere uitwerking geeft van de criteria en vuistregels die zij feitelijk hanteert bij het maken van de keuze van voorlegging in de ene of de andere wijze van goedkeuring.[5]

De initiatiefnemer ziet dit niet als alternatief voor onderhavig wetsvoorstel. De regering stelde namelijk zelf dat de vraag of een verdrag een iedere verbindende bepalingen bevat geen zelfstandige overweging vormt bij de keuze voor de te volgen goedkeuringsprocedure.[6]
De initiatiefnemer ziet hierin bevestigd dat onderhavig voorstel voldoende nut en noodzaak heeft. De initiatiefnemer stelt zich onverminderd op het standpunt dat er sprake is van een leemte in de Rgbv als het gaat om de goedkeuring van verdragen met een ieder verbindende bepalingen. Deze verdragen kunnen stilzwijgend worden goedgekeurd en zelfs vallen onder een uitzonderingscategorie van artikel 7 Rgbv, waardoor het parlement bij bepaalde categorieën niet eens de mogelijkheid heeft uitdrukkelijke goedkeuring te vragen. Derhalve wil de initiatiefnemer dat het criterium eeniederverbindendheid van verdragsbepalingen onderdeel wordt van de Rgbv.

De leden van de VVD-fractie hebben voorts een reactie verzocht op het artikel uit maart 2015 van Modderman en Van Rossem in het Nederlands Juristenblad.[7]

Modderman en Van Rossem stellen daarin dat een expliciete goedkeuring kan leiden tot een toename van een ieder verbindende verdragsbepalingen. Daarbij tekenen ze direct aan dat dit lastig te voorspellen is en afhankelijk is van meer factoren dan de inrichting van de goedkeuringsprocedure alleen. De initiatiefnemer deelt deze analyse. Of er in de toekomst meer of minder verdragsbepalingen volgens artikel 94 van de Grondwet een ieder verbindend worden verklaard, vindt de initiatiefnemer niet relevant voor dit wetsvoorstel. Uiteindelijk is het aan de rechter om daarover een oordeel te geven, na kennisneming van de opvatting van de wetgever hierover. De Afdeling wijst in zijn advies terecht dat dit voortvloeit uit artikel 94 van de Grondwet.
De leden van de fracties van de PvdA en D66 hebben opmerkingen gemaakt over de wet raadgevend referendum (hierna: wrr) die 1 juli 2015 in werking is getreden. Blijkens artikel 4 van die wet kan ook een raadgevend referendum worden gehouden over de stilzwijgende goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor

[5] Kamerstukken II 2014/15, 34 158 (R 2048), nr. 4, blz. 8.
[6] Kamerstukken II 2012/13, 33 486, nr. 8, blz. 2.
[7] C.B. Modderman en J.W.C. van Rossem, «Taverne en de Trias» *Nederlands Juristenblad* 2015/655, afl. 11, blz. 685–686.

Nederland of een deel daarvan gelden. De aan het woord zijnde leden hebben gelijk, wanneer zij stellen dat de wrr gebruikt kan worden om een referendum aan te vragen over een verdrag. Maar dat neemt niet weg dat het parlement zelf een verantwoordelijkheid heeft om te oordelen over verdragen, zeker als deze mogelijk een ieder verbindende bepalingen bevat. Los van de vraag of referenda passen in ons stelsel van representatieve democratie, is het vooral van belang dat het parlement in die democratie zelf zijn werk goed doet en daartoe alle mogelijkheden beschikbaar heeft.

De leden van de fracties van de VVD, PvdA, CDA en D66 hebben opmerkingen gemaakt over het beter benutten van de huidige mogelijkheden van het parlement om invloed uit te oefenen bij verdragsluiting. De initiatiefnemer stelt voorop dat het parlement zelf beter en intensiever gebruik moet maken van de bevoegdheden die de huidige Rgbv al biedt. Deze aanpassing van de praktijk ontslaat het parlement echter niet om alle voorwaarden te scheppen voor gedegen behandeling van goedkeuringswetten. De huidige Rgbv bevat ten aanzien van een ieder verbindende verdragsbepalingen een wettelijk gebrek. De Rgbv schrijft namelijk geen uitdrukkelijke goedkeuring voor bij verdragen met een ieder verbindende verdragsbepalingen. Onderhavig wetsvoorstel repareert dat gebrek, mede naar aanleiding van de suggesties van de academische literatuur en twee Staatscommissies.[8]

De leden van de PvdA-fractie vragen naar voorbeelden van verdragen die ingrijpen op de Nederlandse rechtsorde, maar die niet actief door het parlement zijn behandeld voordat zij zijn goedgekeurd. Dat zijn allereerst de verdragen die op basis van een uitzonderingscategorie van artikel 7 Rgbv zijn meegedeeld aan het parlement. Bij de uitzonderingscategorieën van artikel 7 onder b, en artikel 7 onder e, kan de Tweede of Eerste Kamer nog het stilzwijgen doorbreken en kan één vijfde van het grondwettelijk aantal leden uitdrukkelijke behandeling afdwingen. Bij de overige uitzonderingscategorieën voorziet de Rgbv daar niet in.
Daarnaast wijst de initiatiefnemer naar het WHO-kaderverdrag inzake tabaksontmoediging[9] en het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko.[10] Extra aandacht voor de consequenties van dergelijke verdragen tijdens de goedkeuringsprocedure had dure procedures kunnen voorkomen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de initiatiefnemer van mening lijkt te zijn (p. 5 MvT) dat rechters over onvoldoende kennis en expertise beschikken om zelf de vraag te beantwoorden of een verdragsbepaling geschikt is een ieder te verbinden.

De initiatiefnemer heeft nergens in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel gesteld dat rechters over onvoldoende kennis en expertise beschikken om zelf de vraag te beantwoorden of een verdragsbepaling geschikt is een ieder te verbinden. De initiatiefnemer is wel van mening dat het onverstandig is deze fundamentele vraag *geheel* over te laten aan de rechter. Ook de wetgevende macht moet zich over deze vraag buigen. De initiatiefnemer beoogt met onderhavig wetsvoorstel een constitutionele dialoog tot stand te brengen tussen rechter en wetgever over deze complexe verdragsrechtelijke vraagstukken.

---

[8] De initiatiefnemer verwijst hier naar de Staatscommissie-Kranenburg, bijlage bij Kamerstukken II 1955/56, 4133 (R19), nr. 4, blz. 15 en de Staatscommissie-Thomassen, bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 31 570, nr. 17, blz. 112–113.
[9] Trb. 2003, 127. Zie Kamerstukken I/II 2004/05, 29 927, nr. 1/A.
[10] Trb. 1972, 34. Zie Kamerstukken II 1971/72, 11 806, nr. 1, p. 1.

De leden van de fractie van D66 vragen of het Grondwetsvoorstel van de initiatiefnemer tot wijziging van artikel 94 van de Grondwet (Kamerstukken 33 359) nog noodzakelijk is als onderhavige wijziging van de Rgbv doorgang vindt. De initiatiefnemer hecht eraan te benadrukken dat beide initiatiefvoorstellen los van elkaar staan en dat de doelen van beide voorstellen verschillend zijn. In de nog te publiceren nota naar aanleiding van het verslag bij het Grondwetsvoorstel zal de initiatiefnemer ingaan op de vragen en opmerkingen die gesteld zijn in het kader van dat voorstel. De initiatiefnemer bevestigt dat in laatste instantie de rechter beslist over de vraag of een verdragsbepaling in een concrete zaak een ieder verbindend is of niet.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts wat de initiatiefnemer verstaat onder «een ieder verbindende bepalingen» van verdragen. De initiatiefnemer dankt deze leden voor deze vraag, waarop zij zelf het antwoord reeds gaven. De initiatiefnemer is het eens met deze leden, wanneer zij stellen dat de wetgever een zekere ruimte moet laten aan de rechterlijke macht om daarover in een concreet geval te oordelen. Het past de initiatiefnemer niet om op deze plaats een concrete invulling te geven van het begrip «een ieder verbindende verdragsbepaling». Wel wijst de initiatiefnemer op het welbekende Spoorwegstakingarrest,[11] waarin is bepaald dat de rechter de tekst en totstandkomingsgeschiedenis van het verdrag betrekt bij de vraag of een verdragsbepaling een ieder verbindend is. Als noch uit de tekst, noch uit de totstandkomingsgeschiedenis kan worden afgeleid dat verdragspartijen rechtstreekse werking van de verdragsbepalingen hebben uitgesloten, is enkel de inhoud van de bepaling zelf beslissend. Daarbij is bepalend of de verdragsbepaling van dien aard is dat de bepaling in de Nederlandse rechtsorde zonder meer als objectief recht kan functioneren. Naar aanleiding van het WHO-kaderverdrag inzake tabaksontmoediging heeft de Hoge Raad voorts bepaald dat eeniederverbindendheid ook kan worden aangenomen als de verdragsnorm op duidelijke en onvoorwaardelijke wijze het met nationale wetgeving te bereiken resultaat voorschrijft.[12]
Het zal de leden van de fractie van D66 niet verbazen dat de initiatiefnemer geen concrete wijziging of inkleuring van het begrip beoogt. Dat is aan de wetgever bij de goedkeuring van verdragen en in laatste instantie aan de rechter in een concrete zaak. Wel moge duidelijk zijn dat de rechter rekening houdt met de uitdrukkelijke opvatting van de wetgever.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts naar een reactie op het kabinetsstandpunt ten aanzien van de Staatscommissie Grondwet uit 2011. Daarvoor verwijst de initiatiefnemer naar het Algemeen Overleg dat gevoerd is over de kabinetsreactie.[13] De Staatscommissie adviseerde de regering de Rgbv aan te passen, zodat de democratische legitimering van een ieder verbindende bepalingen is gewaarborgd.[14] Het moge de leden van de fractie van D66 duidelijk zijn dat de initiatiefnemer het standpunt van het toenmalige kabinet ten aanzien van de Rgbv niet deelt en mede daarom onderhavig voorstel heeft ingediend. Overigens is de initiatiefnemer verheugd dat de fractie van D66 in een eerder stadium haar expliciete steun heeft uitgesproken voor wijziging van de Rgbv.[15]

De leden van de D66-fractie hebben voorts gevraagd of de initiatiefnemer het risico ziet dat na inwerkingtreding van onderhavig voorstel straks de «schijn van verbindendheid» vermeden wordt of dat er zekerheidshalve

[11] HR 10 mei 1986, NJ 1986, 688.
[12] ECLI:NL:HR:2014:2928, r.o. 3.5.1 t/m 3.6.4.
[13] Kamerstukken II 2011/12, 31 570, nrs. 22–23.
[14] Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 31 570, nr. 17, blz. 112–113.
[15] Kamerstukken II 2011/12, 31 570, nr. 23, p. 20–21.

wel uitdrukkelijke goedkeuring komt voor zover het verdrag een ieder verbindende bepalingen bevat, en dergelijke wetsvoorstellen vervolgens zonder behandeling en als hamerstuk de Kamers passeren. Als de leden van de D66-fractie hiermee bedoelen dat dit in de praktijk voor kan komen, dan geeft de initiatiefnemer hen gelijk. In de praktijk zal een nieuw evenwicht ontstaan; en de initiatiefnemer vindt het niet erg als dergelijke wetsvoorstellen als hamerstuk wordt afgedaan. Sterker nog, acht van de eenentwintig goedkeuringsvoorstellen die tijdens de huidige Kamerperiode zijn ingediend, zijn inmiddels als hamerstuk afgedaan in de Tweede Kamer. Dat vindt de initiatiefnemer, zeker na aanvaarding van onderhavig voorstel, niet bezwaarlijk. De regering zal immers bij elke wijziging of goedkeuring van een verdrag die mogelijke een ieder verbindende bepalingen bevat, bij het wetsvoorstel aangeven of, en zo ja, welke, bepalingen dat zouden kunnen zijn. Nadat het wetsvoorstel in handen van een commissie is gesteld kan ieder lid van de Staten-Generaal een schriftelijke bijdrage leveren aan het verslag, waarna het voorstel plenair kan worden geagendeerd. Indien zich vervolgens geen sprekers aanmelden wordt dit voorstel als hamerstuk afgedaan.

Als laatste hecht de initiatiefnemer eraan op te merken naar aanleiding van opmerkingen van de leden van de D66-fractie dat er *de jure* en *de facto* geen uitbreiding is van de werkingssfeer van de wetgevende macht ten opzichte van de rechtsprekende macht. Er bestaat reeds een conflictmodel voor gevallen wanneer rechtspraak en wetgevende macht van oordeel verschillen of een verdrag een ieder verbindende bepalingen bevat. Ingevolge artikel 94 van de Grondwet blijft het oordeel van de rechter het finale oordeel over deze vraag. Als een rechter de eeniederverbindendheid van een verdragsbepaling vaststelt die stilzwijgend is goedgekeurd, dan is de geldigheid van het verdrag niet in het geding, ook al is dan formeel vast komen te staan dat niet de juiste goedkeuringsprocedure is gevolgd. De geldigheid van wetten en verdragen staat in Nederland niet ter discussie wegens procedurele fouten. Daarvoor verwijst de initiatiefnemer ook naar het Prof. van den Bergh arrest,[16] waarin de Hoge Raad op dat het toetsingsverbod van het (huidige) artikel 120 van de Grondwet de rechter ook verbiedt te toetsen of formele wetten op de door de Grondwet voorgeschreven procedure tot stand zijn gekomen. Als de rechter tot een ander oordeel komt dan de regering en/of de Staten-Generaal wat betreft de eeniederverbindendheid van een verdragsbepaling, heeft dat geen gevolgen voor de geldigheid van het betreffende verdrag.

Taverne

[16] HR 27-01-1963, NJ 1963, 248.